

# 52003DC0606

**Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie - Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest /\* COM/2003/0606 def. \*/**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT over artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie - Eerbiediging en bevordering van de waarden waarop de Unie is gegrondvest

## INHOUD

## INLEIDING

### 1. TOEPASSINGSVOORWAARDEN VAN ARTIKEL 7 VAN HET VEU

- 1.1. Een werkingssfeer die alle actieterreinen van de lidstaten omvat
- 1.2. Mechanismen die een politieke beoordeling door de Raad mogelijk maken
- 1.3. Inschakeling van onafhankelijke personen
- 1.4. Materiële voorwaarden voor de toepassing van artikel 7 van het VEU: het duidelijk gevaar voor ernstige schending en de ernstige en voortdurende schending van de gemeenschappelijke waarden
  - 1.4.1. De drempel voor het toepassen van artikel 7 van het VEU: schending van de gemeenschappelijke waarden
  - 1.4.2. Duidelijk gevaar voor ernstige schending
  - 1.4.3. Ernstige schending
  - 1.4.4. Voortdurende schending

### 2. MIDDELEN OM DE EERBIEDIGING EN BEVORDERING VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE WAARDEN OP GROND VAN ARTIKEL 7 VAN HET VEU TE WAARBORGEN

- 2.1. Het opzetten van een regelmatige follow-up van de naleving van de gemeenschappelijke waarden en de ontwikkeling van een onafhankelijke expertise
- 2.2. Overleg tussen de instellingen en met de lidstaten

2.3. Samenwerking met de Commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa

2.4. Een regelmatige dialoog met de civiele maatschappij

2.5. Informatie en educatie van het publiek

Conclusie

"Goed gedrag van burgers is vaker te danken aan gebruiken dan aan wetten"

Montesquieu "Perzische brieven"

## INLEIDING

In artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) wordt een kort overzicht gegeven van de gemeenschappelijke beginselen waarop de Unie is gegrondvest: "de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat".

Door dit geheel van gemeenschappelijke beginselen - of, om de terminologie van de ontwerpgrondwet te gebruiken, van gemeenschappelijke waarden [1] - komt de mens centraal te staan bij de opbouw van Europa. Het betreft een kern van essentiële elementen waarin elke burger van de Unie zich kan herkennen, ongeacht de met de nationale identiteit samenhangende politieke of culturele verschillen.

[1] Artikel I-2 van het Ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa.

De eerbiediging van deze waarden, maar ook de wens om met de anderen samen te werken om deze te bevorderen, is een voorwaarde voor elke staat die deel wil uitmaken van de Europese Unie. In artikel 49 van het VEU wordt ten aanzien van de staten die tot de Unie wensen toe te treden, duidelijk de nadruk gelegd op het volgende: "Elke Europese staat die de in artikel 6, lid 1, genoemde beginselen in acht neemt, kan verzoeken lid te worden van de Unie."

Artikel 7 van het VEU, dat werd ingevoerd bij het Verdrag van Amsterdam en gewijzigd bij het Verdrag van Nice, alsmede artikel 309 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag) geven de instellingen van de Unie de middelen waarmee kan worden gegarandeerd dat elke lidstaat de gemeenschappelijke waarden eerbiedigt.

De inwerkingtreding van het Verdrag van Nice, op 1 februari 2003, betekende een belangrijke doorbraak wat de middelen betreft die ter beschikking van de Unie werden gesteld om op dit gebied op te treden. Door de Unie de mogelijkheid te geven preventief in te grijpen ingeval er een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van de gemeenschappelijke waarden bestaat, heeft het Verdrag van Nice de reeds in de tekst van het Verdrag van Amsterdam verankerde middelen, op grond waarvan enkel kon worden ingegrepen nadat de ernstige schending reeds had plaatsgevonden, veel doeltreffender gemaakt.

Het aldus gewijzigde artikel 7 verleent de Commissie een nieuwe bevoegdheid inzake de follow-up van de grondrechten in de Unie en de vaststelling van mogelijke risico's ter zake.

De Commissie heeft de intentie dit nieuwe prerogatief volledig en met grote verantwoordelijkheidszin uit te oefenen.

De beschreven bepalingen hebben tot doel een ultiem middel te bieden om situaties van ernstige en voortdurende schending van de gemeenschappelijke waarden te bestraffen en op te lossen. Bovenal hebben zij echter tot doel het ontstaan van dergelijke situaties te vermijden en de Unie de mogelijkheid te geven om te reageren van zodra met betrekking tot een lidstaat een duidelijk gevaar voor ernstige schending ontstaat.

Een ernstige en voortdurende schending van de gemeenschappelijke waarden door een lidstaat zou een aantasting van de fundamentele waarden van de Europese Unie kunnen betekenen. In de huidige omstandigheden die de economische, sociale en politieke situatie van de lidstaten kenmerken, blijft de Europese Unie zeker een van de plaatsen in de wereld waar de democratie en de grondrechten het best beschermd zijn, wat met name te danken is aan de nationale rechtsstelsels en in het bijzonder aan de grondwettelijke hoven.

Niettemin zijn er verschillende min of meer belangrijke factoren die nopen tot een nauwgezet onderzoek van vragen in verband met de eerbiediging van de democratie en de grondrechten in de lidstaten:

- de nakende uitbreiding, waarbij de Unie in een nieuwe fase van haar ontwikkeling komt met een grotere culturele, sociale en politieke diversiteit tussen de lidstaten, is voor de instellingen van de Unie een geschikt moment om hun gemeenschappelijke aanpak met betrekking tot de verdediging van de waarden van de Unie te verdiepen;
- de ontwikkeling en versterking van de democratie en de rechtsstaat, alsmede de eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden behoren tot de belangrijkste doelstellingen van het beleid van de Unie en de Gemeenschap ten aanzien van derde landen. Zoals het Europees Parlement in zijn verslag over de situatie van de grondrechten in de Europese Unie van 12 december 2002 [2] wenst de Europese Commissie dienaangaande te onderstrepen dat het beleid dat door de Unie ten aanzien van derde landen en van haar eigen lidstaten wordt gevoerd, om doeltreffend en geloofwaardig te zijn, coherent en homogeen moet zijn;

[2] A5-0451/2002

- de burgers en vertegenwoordigers van de civiele maatschappij die op het gebied van de bescherming van de grondrechten het actiefst zijn, vragen zich af welke de exacte draagwijdte is van de uit artikel 7 van het VEU voortvloeiende verplichtingen voor de lidstaten. De Commissie merkt met name op dat de vele klachten die zij van particulieren ontvangt, erop wijzen dat de burgers van de Unie artikel 7 van het VEU vaak beschouwen als een mogelijk middel om de schendingen van hun grondrechten, waarvan zij eventueel het slachtoffer zijn geweest, ongedaan te maken.

Gelet op deze verschillende factoren meent de Commissie dat het noodzakelijk is een reflectie te wijden aan de bescherming en de bevordering van de gemeenschappelijke waarden in de zin van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

De Commissie wenst hieraan mee te werken.

Het is in die zin dat in de onderhavige mededeling beoogd wordt enerzijds de voorwaarden voor het inleiden van de procedures van artikel 7 te onderzoeken en anderzijds vast te stellen welke operationele maatregelen door overleg tussen de instellingen van de Unie en samenwerking met de lidstaten kunnen bijdragen tot de eerbiediging en de bevordering van de gemeenschappelijke waarden.

In de mededeling wordt daarentegen niet ingegaan op de aspecten met betrekking tot de sancties die, in voorkomend geval, overeenkomstig artikel 7, lid 3, van het VEU en artikel 309 van het EG-Verdrag door de Raad moeten worden vastgesteld tegen de in gebreke blijvende lidstaat. De Commissie is van mening dat over die vraagstukken niet moet worden gespeculeerd. Zij geeft er de voorkeur aan te bekijken welke mogelijkheden artikel 7 van het VEU biedt om bedoelde situaties te voorkomen en de gemeenschappelijke waarden te bevorderen.

## 1. TOEPASSINGSVOORWAARDEN VAN ARTIKEL 7 VAN HET VEU

Het innoverende element in het Verdrag van Nice was, dat een preventiemechanisme werd toegevoegd aan het sanctiemechanisme waarin het Verdrag van Amsterdam voorzag. Voortaan bestaan er twee mechanismen naast elkaar, zonder dat het op gang brengen van het eerste een noodzakelijke voorwaarde is voor het op gang brengen van het tweede: de vaststelling dat er duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending (artikel 7, lid 1) enerzijds en de vaststelling van een ernstige en voortdurende schending van de gemeenschappelijke waarden (artikel 7, lid 2) anderzijds.

Artikel 7 van het VEU bepaalt zeer nauwkeurig de rol die respectievelijk aan het Europees Parlement, de lidstaten en de Commissie wordt toebedeeld om de twee mechanismen op gang te brengen. Dienaangaande kan de Commissie enkel naar de tekst van het artikel verwijzen, die in de bijlage bij deze mededeling is opgenomen.

De Commissie wenst evenwel enkele fundamentele kenmerken van dit artikel te onderstrepen.

### 1.1. Een werkingssfeer die alle actieterreinen van de lidstaten omvat

Het toepassingsgebied van artikel 7 is niet beperkt tot de werkingssfeer van het recht van de Unie. De Unie zou dus niet alleen kunnen optreden in geval van schending van de gemeenschappelijke waarden binnen dit beperkt kader, maar ook in geval van schending op een gebied dat onder de autonome actiebevoegdheid van een lidstaat valt.

Het horizontale en algemene karakter van de mogelijke werkingssfeer van artikel 7 van het VEU valt gemakkelijk te begrijpen, omdat het gaat om een artikel dat ten doel heeft de naleving van de voorwaarden voor het lidmaatschap van de Unie te garanderen. Het zou immers paradoxaal zijn de mogelijkheden van de Unie om op te treden uitsluitend tot het toepassingsgebied van het recht van de Unie te beperken en haar te vragen de ernstige schendingen die zich op nationale bevoegdheidsgebieden zouden kunnen voordoen, te negeren. Bij een schending van de fundamentele waarden door een lidstaat die ernstig is in de zin van artikel 7 van het VEU, bestaat immers het risico dat de fundamentele waarden van de Unie en het vertrouwen tussen haar leden worden ondermijnd, ongeacht op welk gebied de schendingen begaan zijn.

De bevoegdheid om op te treden die aldus door artikel 7 aan de Unie wordt verleend, verschilt sterk van die waarover zij ten aanzien van de lidstaten beschikt om te garanderen dat deze de grondrechten respecteren bij de tenuitvoerlegging van het recht van de Unie. Het is immers vaste rechtspraak dat de lidstaten de grondrechten, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht, moeten eerbiedigen. Deze verplichting geldt echter alleen voor nationale situaties die onder het Gemeenschapsrecht vallen [3]. Anders dan bij de procedures waarin artikel 7 van het VEU voorziet, wordt de naleving van deze verplichting verzekerd door het Hof van Justitie, bijvoorbeeld in het kader van een procedure wegens schending van het Verdrag (artikelen 226 en 227 van het EG-Verdrag) of van een prejudiciële procedure (artikel 234 van het EG-Verdrag).

[3] Zie bijvoorbeeld het arrest van 13 juli 1989 in zaak 5/88, Wachauf, Jurispr. 1989, blz. 2609, en het arrest van 18 juni 1991 in zaak C-260/89, ERT, Jurispr. 1991, blz. I-2925.

## 1.2. Mechanismen die een politieke beoordeling door de Raad mogelijk maken

Artikel 7 geeft de Raad beoordelingsvrijheid voor de vaststelling dat er duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending alsmede voor de vaststelling van een ernstige en voortdurende schending. De Raad moet, afhankelijk van het geval, besluiten op grond van een voorstel van het Europees Parlement, een derde van de lidstaten of de Commissie. De bevoegdheid van de Raad is echter geen gebonden bevoegdheid, noch voor de constatering van het duidelijk gevaar, noch voor de vaststelling van de ernstige of voortdurende schending.

In artikel 7, lid 3, is tevens bepaald dat de Raad, nadat een ernstige en voortdurende schending is geconstateerd, de mogelijkheid, en niet de verplichting, heeft te besluiten sancties op te leggen.

Deze mogelijkheden onderstrepen het politieke karakter van artikel 7 van het VEU, dat ruimte laat voor een diplomatieke oplossing van de situatie die in de Unie zou ontstaan bij de vaststelling van een ernstige en voortdurende schending van de gemeenschappelijke waarden.

Deze beoordelingsbevoegdheid ontsnapt echter niet aan een democratische controle van het Europees Parlement, dat zijn instemming moet geven voordat de Raad een besluit neemt.

Ondanks de herhaalde voorstellen van de Commissie tijdens de voorbereidende werkzaamheden voor het Verdrag van Amsterdam en van Nice, werd in het Verdrag betreffende de Europese Unie daarentegen niet de mogelijkheid opgenomen om de vaststelling van een ernstige en voortdurende schending van de gemeenschappelijke waarden of een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van deze waarden aan de rechterlijke controle van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen te onderwerpen. De controles van het Hof hebben overeenkomstig artikel 46, onder e), van het VEU immers alleen betrekking op "de louter procedurele bepalingen van artikel 7", hetgeen het mogelijk maakt de rechten van verdediging van de betrokken lidstaat te eerbiedigen.

## 1.3. Inschakeling van onafhankelijke personen

De inschakeling van "onafhankelijke personen", die kunnen worden verzocht om binnen een redelijke termijn een verslag over de situatie in de betrokken lidstaat voor te leggen, zoals bepaald in artikel 7, lid 1, zou ertoe kunnen bijdragen een duidelijk en volledig beeld te krijgen van de situatie waarover de Raad zich moet uitspreken.

De Commissie stelt voor om de mogelijkheid te overwegen dat de Raad over een lijst met namen van "onafhankelijke personen" beschikt, die indien nodig in korte tijd kunnen worden geraadpleegd.

1.4. Materiële voorwaarden voor de toepassing van artikel 7 van het VEU: het duidelijk gevaar voor ernstige schending en de ernstige en voortdurende schending van de gemeenschappelijke waarden

De toepassing van artikel 7 van het VEU veronderstelt de aanwezigheid van materiële voorwaarden betreffende de schending of het gevaar voor schending. Deze voorwaarden zijn verschillend voor het preventiemechanisme en voor het sanctiemechanisme: het preventiemechanisme kan op gang worden gebracht in geval van "duidelijk gevaar voor ernstige schending", terwijl het sanctiemechanisme slechts kan worden ingesteld wanneer er sprake is van een "ernstige en voortdurende schending" van de gemeenschappelijke waarden.

Diverse internationale teksten verschaffen nuttige gegevens voor de interpretatie van "ernstige en voortdurende" schending, een begrip dat aan het internationale recht is ontleend. Artikel 6 van het Handvest van de Verenigde Naties bepaalt, dat een lid van de Verenigde Naties dat bij voortduring de in het Handvest vervatte beginselen heeft geschonden, op aanbeveling van de Veiligheidsraad door de Algemene Vergadering kan worden uitgestoten als lid van de Organisatie. En artikel 8 van het Statuut van de Raad van Europa bepaalt, dat het recht van vertegenwoordiging van leden van de Raad van Europa die op ernstige wijze de bepalingen van artikel 3 [4] hebben geschonden, kan worden geschorst.

[4] "Alle leden van de Raad van Europa erkennen het beginsel van de rechtsstaat alsmede het beginsel dat alle personen die onder hun jurisdictie vallen, zich kunnen beroepen op de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De leden verbinden zich ertoe zich oprecht en actief in te zetten voor de verwezenlijking van het in hoofdstuk I vastgelegde doel."

Het bij het Verdrag van Nice ingevoerde risicobegrip, dat tot doel heeft een preventief optreden van de Unie mogelijk te maken, lijkt daarentegen typisch te zijn voor het rechtssysteem van de Unie.

Vooraleer wordt overgegaan tot de analyse van deze begrippen, die een onderscheid maken tussen het gevaar voor schending en de situatie waarin de schending reeds is opgetreden, zij vastgesteld dat de duidelijkheid van het gevaar voor ernstige schending, alsmede het voortdurend karakter en de ernst van de schending, een drempel vormen voor het toepassen van artikel 7 van het VEU. Deze drempel is veel hoger dan in geval van individuele schendingen van de grondrechten, die worden vastgesteld door de nationale rechters, het Europees Hof voor de rechten van de mens of, op het gebied van het Gemeenschapsrecht, het Hof van Justitie.

1.4.1. De drempel voor het toepassen van artikel 7 van het VEU: schending van de gemeenschappelijke waarden

Het spreekt voor zich dat voor de slachtoffers van een gekwalificeerde rechtsschending elke schending ernstig is. In het licht van de klachten die zij ontvangt, stelt de Commissie vast dat een aanzienlijk en toenemend aantal personen meent dat elke schending van grondrechten in de lidstaten aanleiding kan zijn tot de toepassing van artikel 7; vaak wordt aan de Commissie

gesuggereerd om een procedure in te stellen. Het is dan ook van essentieel belang deze kwestie toe te lichten.

De procedure van artikel 7 van het VEU heeft tot doel door een globale politieke aanpak een einde te maken aan de schending. Zij is niet bedoeld om bij individuele gevallen van schending op te treden.

Uit artikel 6, lid 1, en artikel 7 van het VEU in hun onderlinge samenhang beschouwd, blijkt immers dat het voorwerp van de schending rechtstreeks betrekking moet hebben op de gemeenschappelijke waarden opdat een schending in de zin van het laatste artikel zou kunnen worden vastgesteld. Het risico en de schending moeten bijgevolg de individuele situaties overschrijden en de dimensie hebben van een systematisch probleem. Dit vormt overigens de toegevoegde waarde van deze bepaling, in vergelijking met het antwoord dat in geval van individuele schendingen wordt gegeven.

Dit betekent uiteraard niet dat er ter zake een rechtsvacuüm bestaat: individuele gevallen van schending van grondrechten moeten worden geregeld op grond van nationale, Europese en internationale rechtsprocedures. De nationale rechtscolleges, het Hof van Justitie - binnen de werkingssfeer van het Gemeenschapsrecht - en het Europees Hof voor de rechten van de mens hebben ter zake elk een belangrijke en duidelijk omschreven taak.

#### 1.4.2. Duidelijk gevaar voor ernstige schending

Het "gevaar" voor ernstige schending betreft nog een gewone potentiële mogelijkheid, zij het dat het gekwalificeerd moet zijn: het moet immers gaan om een "duidelijk gevaar", zodat nog zeer voorwaardelijke gevaren niet onder de toepassing van het preventiemechanisme vallen. De "ernstige schending" veronderstelt daarentegen de concrete verwezenlijking van het gevaar. Zo zou bijvoorbeeld het hypothetische geval van de goedkeuring van een wet die de afschaffing van procedurele waarborgen in geval van oorlog toelaat, als een duidelijk gevaar kunnen worden beschouwd. De daadwerkelijke toepassing ervan in een oorlogssituatie vormt dan de ernstige schending.

Door de invoering van het begrip "duidelijk gevaar" biedt artikel 7 van het VEU de mogelijkheid om een in gebreke blijvende lidstaat vóór de verwezenlijking van het gevaar een waarschuwing te geven. Tegelijkertijd worden de instellingen verplicht tot voortdurende waakzaamheid: een "duidelijk gevaar" ontwikkelt zich immers op een bekende politieke, economische en sociale voedingsbodem over een min of meer lange periode waarin reeds de eerste voortekenen - zoals uitingen van racisme of xenofobie - merkbaar waren.

#### 1.4.3. Ernstige schending

Het criterium voor een ernstige schending is gelijk voor het preventie- en het sanctiemechanisme: het duidelijk gevaar moet betrekking hebben op een "ernstige" schending en de opgetreden schending moet eveneens "ernstig" zijn.

Bij het bepalen van de ernst van een schending moet met verschillende aspecten rekening worden gehouden, zoals het voorwerp of het resultaat van de schending.

Voorwerp van de schending zijn bijvoorbeeld de bevolkingsgroepen waarop nationale maatregelen van toepassing zijn. Wanneer het om kwetsbare bevolkingsgroepen gaat, zoals

nationale, etnische of religieuze minderheden of ook immigranten, kan dit de analyse beïnvloeden.

Het resultaat van de schending kan betrekking hebben op een of meerdere van de in artikel 6 vermelde beginselen. De schending of het gevaar voor schending van een van de gemeenschappelijke waarden volstaat voor de inwerkingstelling van de mechanismen van artikel 7. De gelijktijdige schending van meerdere waarden kan evenwel een aanwijzing zijn voor de ernst van de schending.

#### 1.4.4. Voortdurende schending

Deze voorwaarde geldt enkel voor de inwerkingstelling van het sanctiemechanisme betreffende een reeds opgetreden schending.

Een schending is per definitie voortdurend wanneer zij blijft voortduren. Dit voortduren kan evenwel op verschillende manieren tot uiting komen.

Een wetgevende of administratieve tekst kan een schending van de in artikel 6 vermelde beginselen bevatten. Een schending van artikel 6 kan ook voortvloeien uit een gewone administratieve of politieke praktijk van de autoriteiten van een lidstaat. Mogelijk werd tegen deze tekst of praktijk op nationaal of internationaal niveau klacht ingediend of beroep ingesteld. De systematische herhaling van individuele schendingen kan een bijkomende rechtvaardiging vormen voor de toepassing van artikel 7 van het VEU.

In die context kan bijvoorbeeld het feit dat een staat over een bepaalde periode herhaaldelijk voor gelijkaardige schendingen veroordeeld werd door een internationaal rechtscollege zoals het Europees Hof voor de rechten van de mens, of door niet-gerechtelijke internationale organen zoals de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa of de Commissie voor de Mensenrechten van de Verenigde Naties, een belangrijk gegeven zijn, zonder dat hieraan noodzakelijk praktische gevolgen moeten worden verbonden.

## 2. MIDDELEN OM DE EERBIEDIGING EN BEVORDERING VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE WAARDEN OP GROND VAN ARTIKEL 7 VAN HET VEU TE WAARBORGEN

Naast het feit dat in het beleid van de Unie wordt gestreefd naar een betere eerbiediging en de bevordering van de gemeenschappelijke waarden, vereist het hiervoor omschreven juridische en politieke kader voor de toepassing van artikel 7, dat gebaseerd is op preventie, concrete operationele maatregelen die een strikte en doeltreffende follow-up van de eerbiediging en de bevordering van de gemeenschappelijke waarden mogelijk maken.

### 2.1. Het opzetten van een regelmatige follow-up van de naleving van de gemeenschappelijke waarden en de ontwikkeling van een onafhankelijke expertise

De drie instellingen - Europees Parlement, Raad en Commissie - hebben ter zake reeds aanzienlijke inspanningen geleverd. Het jaarlijkse verslag van het Europees Parlement over de situatie van de grondrechten in de Europese Unie draagt zeker bij tot het opstellen van een precieze diagnose van de beschermingssituatie in de lidstaten en op het niveau van de Unie [5].



[5] Cf. Verslag over de situatie van de grondrechten in de Europese Unie (2002) [2002/2013 (INI)], Rapporteur: Fodé Sylla, A5-0281/2003. Zie ook: voor 2001, verslag van de heer Swiebel (PE 311.039/DEF) en voor 2000, verslag van de heer Cornillet (PE 302.216/DEF).

Er zijn verschillende andere informatiebronnen beschikbaar, zoals de verslagen van internationale organisaties [6], de verslagen van NGO's [7], en de rechtspraak van regionale en internationale rechtscolleges, met name van het Europees Hof voor de rechten van de mens [8].

[6] Zoals de resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en de verslagen van de Commissie voor de rechten van de mens, de verslagen van de Raad van Europa, met name van de Commissaris voor de rechten van de mens, en de OVSE.

[7] Cf. bijvoorbeeld de documenten en verslagen gepubliceerd door Amnesty International, Human Rights Watch, de Internationale Federatie voor de mensenrechten.

[8] Maar ook van het Internationaal Gerechtshof en in de toekomst van het Internationaal Strafhof.

Het grote aantal bij de Commissie of het Europees Parlement ingediende klachten vormen eveneens een belangrijke informatiebron. Hoewel in het merendeel van de gevallen een optreden van de Commissie met het oog op een onderzoek naar een schending van het Gemeenschapsrecht en een eventueel beroep dienaangaande bij het Hof van Justitie niet mogelijk is doordat de situaties onder de autonome actiebevoegdheid van de lidstaten vallen en niet onder het recht van de Unie, kan zij op grond hiervan niettemin vaststellen welke de grootste bekommernissen van de burgers met betrekking tot de grondrechten zijn.

In zijn verslag over de situatie van de grondrechten in de Europese Unie in het jaar 2000 heeft het Europees Parlement [9] ter waarborging van een hoog niveau van deskundigheid de instelling van een netwerk van deskundigen met specifieke kennis op het gebied van de mensenrechten met betrekking tot elk van de lidstaten en de Europese Unie aanbevolen. De Europese Commissie heeft in 2002 als proefproject een dergelijk netwerk opgericht [10]. Dit netwerk vormt een goed voorbeeld van de samenwerking tussen de Commissie en het Europees Parlement: het verschaft de basis voor de werkzaamheden van de Commissie en verstrekt tevens belangrijke informatie aan het Europees Parlement.

[9] 2000/2231(INI)

[10] De uitnodiging tot inschrijving voor het netwerk is bekendgemaakt in PB S 60 van 26 maart 2002.

Het netwerk heeft als voornaamste taak de voorbereiding van een jaarlijks verslag over de situatie van de grondrechten in de Unie [11], waarmee een nauwkeurig beeld kan worden gegeven van de situatie per lidstaat. Na bekendmaking wordt het verslag op grote schaal verspreid.

[11] [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/cfr\\_cdf/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/cfr_cdf/index_en.htm)

Op grond van de verzamelde gegevens moeten anomalieën inzake grondrechten, situaties die tot schendingen kunnen leiden of gevaren voor schending van deze rechten in de zin van artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie kunnen worden opgespoord.

Door zijn analyses kan het netwerk tevens bijdragen tot het zoeken van oplossingen om vastgestelde anomalieën te verhelpen of mogelijke schendingen te voorkomen.

Deze follow-up heeft derhalve een belangrijke preventieve functie in zoverre hij de aanzet kan vormen voor overwegingen inzake de totstandbrenging van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, of de instellingen kan waarschuwen voor afwijkende ontwikkelingen inzake beschermingsnormen bij de lidstaten, die zouden kunnen leiden tot een breuk in het wederzijdse vertrouwen dat de basis vormt voor het beleid van de Unie.

Het is van belang dat de lidstaten bij de evaluatie en de interpretatie van de resultaten van het netwerk van onafhankelijke deskundigen betrokken worden. Met het oog op het uitwisselen van informatie en ervaringen zou de Commissie met betrekking tot de door het netwerk verzamelde informatie regelmatig bijeenkomsten kunnen organiseren met de inzake mensenrechten bevoegde nationale instanties.

Het netwerk is onafhankelijk van de Commissie en het Europees Parlement en moet dat ook blijven. Uiteraard verbinden de analyses van het netwerk de Commissie noch het Parlement.

Momenteel functioneert het netwerk op basis van een tijdelijk contract tussen de Commissie en een universitair centrum [12].

[12] Het netwerk bestaat uit deskundigen op hoog niveau uit elke lidstaat. Coördinator is de heer O. De Schutter van de Université Catholique de Louvain.

Het netwerk van deskundigen zal zijn huidige taak slechts met goed gevolg kunnen uitvoeren indien zijn continuïteit volledig gewaarborgd wordt. De activiteiten van het netwerk moeten derhalve een gepaste juridische basis krijgen.

In ieder geval moet gezorgd worden voor een goede coördinatie en moet vermeden worden dat er overlapping is met het Europees Waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat [13], dat reeds meerdere jaren op grond van een netwerk van nationale contactpunten (Raxen) een belangrijke rol speelt bij het verzamelen van gegevens over racisme en xenofobie in de lidstaten van de Unie.

[13] Verordening (EG) nr. 1035/97 van 2 juni 1997, PB L 151 van 10.6.1997.

De situatie zou voor zover nodig op middellange termijn opnieuw kunnen worden bekeken in het licht van de ervaring die zal zijn opgedaan met de werkzaamheden van het netwerk.

## 2.2. Overleg tussen de instellingen en met de lidstaten

Het in gang zetten van het mechanisme van artikel 7 van het VEU zou niet enkel gevolgen hebben voor de betrokken lidstaat, maar voor de gehele Europese Unie. Gelet op de ernst van de situatie die hierdoor zou ontstaan, zal er waarschijnlijk behoefte zijn aan overleg, met name met het Europees Parlement en de betrokken lidstaat.

Indien de Commissie een voorstel indient, zal zij, met inachtneming van haar prerogatieven, tijdens de verschillende fasen die aan de indiening van het voorstel voorafgaan, nauw contact houden met de twee andere partijen, bijvoorbeeld met het oog op het vaststellen van situaties waarop artikel 7 van toepassing kan zijn, de analyse van deze situaties of het nemen van de eerste informele stappen bij de autoriteiten van de betrokken lidstaat.

Er kan contact worden opgenomen met de betrokken lidstaat om te informeren naar zijn mening over de situatie. In het kader van deze contacten zou de Commissie de aan de lidstaat verweten feiten kunnen uiteenzetten en deze de mogelijkheid geven zijn standpunt kenbaar te maken.

Deze informele contacten zouden geen verplichte procedure vormen en in geen enkel opzicht de beslissing beïnvloeden die de Commissie uiteindelijk in geweten dient te nemen.

De Commissie meent overigens dat het nuttig zou zijn indien de lidstaten ter zake contactpunten aanwezen die met de Commissie en het Europees Parlement zouden kunnen samenwerken en het netwerk van onafhankelijke deskundigen zouden kunnen ondersteunen.

### 2.3. Samenwerking met de Commissaris voor de rechten van de mens van de Raad van Europa

De Commissaris voor de rechten van de mens is in 1999 ingesteld als onafhankelijk orgaan van de Raad van Europa [14] en is een buitengerechtelijke instantie die belast is met het bevorderen van de eerbiediging, educatie en bewustmaking inzake de rechten van de mens zoals zij uit de instrumenten van de Raad van Europa voortvloeien. Hij dient jaarlijks een verslag in bij het Comité van Ministers en bij de Parlementaire Vergadering.

[14] Resolutie (99) 50 betreffende de aanstelling van een Commissaris voor de rechten van de mens bij de Raad van Europa, aangenomen door het Comité van Ministers op 7 mei 1999, tijdens de 104de zittingsperiode.

In het kader van de samenwerking tussen de Raad van Europa en de Europese Gemeenschap is het wenselijk contacten op te zetten tussen de Commissaris van de Raad van Europa en de communautaire instellingen. De Commissie is voornemens om dergelijke contacten aan te knopen, bijvoorbeeld met het oog op het uitwisselen van informatie.

### 2.4. Een regelmatige dialoog met de civiele maatschappij

De civiele maatschappij heeft een bijzonder belangrijke functie voor de bescherming en de bevordering van de grondrechten, alsmede inzake bewaking. Het is vaak dankzij de verslagen van verschillende niet-gouvernementele organisaties dat de aandacht van het publiek en van de instellingen op eventuele schendingen, maar ook op goede praktijken, wordt gevestigd.

Daarom wil de Commissie naar analogie van de in het kader van het externe beleid bestaande dialoog op vaste basis een dialoog aanknopen met de NGO's die actief zijn op het gebied van de eerbiediging van de grondrechten in de Unie.

### 2.5. Informatie en educatie van het publiek

Er bestaan reeds onderwijsprojecten en andere projecten ter bevordering van de grondrechten, gesteund door de communautaire programma's Socrates, Jeugd en Leonardo da Vinci of door andere acties op het gebied van onderwijs en cultuur, en ontwikkeld in het kader van het informatiebeleid van de Commissie met betrekking tot het Handvest van de grondrechten [15].

[15] De Commissie heeft na een oproep om voorstellen in te dienen de financiële bijdrage van de Gemeenschap goedgekeurd voor verschillende geselecteerde projecten. Deze projecten hebben tot doel de burgers te informeren over de grondrechten, inclusief het Handvest.

De Commissie meent dat het opportuun is om een beleid van bewustmaking en educatie van het publiek inzake de grondrechten op te zetten in samenwerking met de lidstaten en met de internationale organisaties die ter zake een vaste praktijk hebben ontwikkeld, zoals de Raad van Europa of de op het gebied van de grondrechten actieve NGO's.

## Conclusie

De Europese Unie is in de eerste plaats een op het recht gefundeerde Unie van waarden. De verwerving van deze waarden is het resultaat van onze geschiedenis. Zij vormen de harde kern van de identiteit van de Unie en geven de burgers de mogelijkheid zich ermee te identificeren.

De Commissie is ervan overtuigd dat de toepassing van sancties overeenkomstig artikel 7 van het VEU en artikel 309 van het EG-Verdrag niet nodig zal zijn in deze Unie van waarden.

Het behoud van de gemeenschappelijke waarden moet echter centraal staan bij alle beleidsoverwegingen en acties van de Unie, om de vrede en het welzijn van haar burgers te bevorderen.

De Commissie is van oordeel dat zij tot de verwezenlijking van deze doelstelling bijdraagt door de nadruk te leggen op maatregelen die gebaseerd zijn op preventie en op de strikte follow-up van de situatie in de lidstaten, op een samenwerking tussen de instellingen en met de lidstaten, alsmede ten slotte op de informatie en educatie van het publiek.

## BIJLAGE

### Artikel 7 van het Verdrag betreffende de Europese Unie

1. Op een met redenen omkleed voorstel van een derde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Commissie kan de Raad, na instemming van het Europees Parlement, met een meerderheid van vier vijfden van zijn leden constateren dat er duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van in artikel 6, lid 1, genoemde beginselen door een lidstaat, en die lidstaat passende aanbevelingen doen. Alvorens die constatering te doen, hoort de Raad de betrokken lidstaat en kan hij volgens dezelfde procedure onafhankelijke personen vragen binnen een redelijke termijn een verslag over de situatie in die lidstaat voor te leggen.

De Raad gaat regelmatig na of de redenen die tot zijn constatering hebben geleid nog bestaan.

2. De Raad, in de samenstelling van staatshoofden en regeringsleiders, kan met eenparigheid van stemmen, op voorstel van een derde van de lidstaten of van de Commissie, en na

instemming van het Europees Parlement, een ernstige en voortdurende schending van in artikel 6, lid 1, genoemde beginselen door een lidstaat constateren, na de regering van de lidstaat in kwestie om opmerkingen te hebben verzocht.

3. Wanneer de in lid 2 bedoelde constatering is gedaan, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten tot schorsing van bepaalde rechten die uit de toepassing van dit Verdrag op de lidstaat in kwestie voortvloeien, met inbegrip van de stemrechten van de vertegenwoordiger van de regering van de lidstaat in de Raad. De Raad houdt daarbij rekening met de mogelijke gevolgen van een dergelijke schorsing voor de rechten en verplichtingen van natuurlijke en rechtspersonen.

De verplichtingen van de lidstaat in kwestie uit hoofde van dit Verdrag blijven in ieder geval verbindend voor die lidstaat.

4. De Raad kan naderhand met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten om krachtens lid 3 genomen maatregelen te wijzigen of in te trekken in verband met wijzigingen in de toestand die tot het opleggen van de maatregelen heeft geleid.

5. Voor de toepassing van dit artikel besluit de Raad zonder rekening te houden met de stem van de vertegenwoordiger van de regering van de lidstaat in kwestie. Onthouding van stemming door aanwezige of vertegenwoordigde leden vormt geen beletsel voor het aannemen van de in lid 2 bedoelde besluiten. Een gekwalificeerde meerderheid wordt omschreven als hetzelfde aandeel van de gewogen stemmen van de betrokken leden van de Raad als vastgelegd in artikel 205, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.